



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

NATANAEL MELO DE ARAÚJO

**A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NO ÂMBITO DA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**BRASÍLIA
2019**

NATANAEL MELO DE ARAÚJO

**APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NO ÂMBITO DA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito
pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
- FAJS do Centro Universitário de Brasília
(UniCEUB).

Orientador: Prof. MSc. Salomão Almeida
Barbosa

**BRASÍLIA
2019**

NATANAEL MELO DE ARAÚJO

**A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NO ÂMBITO DA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito
pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
- FAJS do Centro Universitário de Brasília
(UnICEUB).

Orientador(a): Prof. MSc. Salomão Almeida
Barbosa

BRASÍLIA, 17 de abril de 2019

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todas as bênçãos que Ele tem me proporcionado. Aos meus pais, e em especial minha mãe Regina que sempre esteve ao meu lado dando apoio incondicional. A minha namorada Alice por sua compreensão e amor. Aos grandes amigos que fiz durante a vida acadêmica. A todos os meus professores, em particular, ao professor Salomão Almeida Barbosa, exímio jurista e orientador, por toda paciência desta linda profissão, por repassar todo seu conhecimento e dedicação que guiou este trabalho. A todos que, mesmo de forma indireta, contribuíram para este acontecimento.

RESUMO

O presente trabalho possui o escopo de examinar a possibilidade da aplicabilidade do princípio da insignificância no âmbito improbidade administrativa, sob a ótica dos tribunais superiores brasileiros, bem como, do emprego do referido princípio pelo Ministério Público Federal em seus procedimentos e processos. Em um primeiro momento, abordar-se-á valores da Administração Pública, sua origem, principalmente no que tange aos seus princípios norteadores, conceitos e definições. Dando prosseguimento aos estudos, atingir-se-á a conceituação da improbidade administrativa, bem como o estudo de seus elementos constitutivos. Em um terceiro momento, tratar-se-á dos atos de insignificância, afim de ser abordar o ápice do trabalho onde concluir-se-á a possibilidade, ou não, de se aplicar o princípio da insignificância aos atos de improbidade administrativa cometidos por agentes públicos ou políticos. Por fim, será abordado a atuação do Ministério Público Federal e, principalmente, se tal entidade se utiliza do princípio da insignificância para arquivar processos, procedimentos internos sem ao menos levar ao conhecimento do Poder Judiciário, em um caso concreto.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Direito Constitucional. Administração Pública. Improbidade Administrativa. Princípio da Insignificância.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	8
1.1 ORIGEM	8
1.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES	8
1.2.1 <i>PRINCÍPIO DA LEGALIDADE</i>	9
1.2.2 <i>PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE</i>	11
1.2.3 <i>PRINCÍPIO DA MORALIDADE</i>	12
1.2.4 <i>PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE</i>	13
1.2.5 <i>PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA</i>	14
1.2.6 <i>PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE</i>	15
1.2.7 <i>PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO</i>	18
2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	21
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	21
2.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	22
2.2.1 <i>SUJEITO PASSIVO</i>	23
2.2.2 <i>SUJEITO ATIVO</i>	24
2.2.3 <i>ATO DANOSO</i>	25
2.2.4 <i>DOLO E CULPA COMO ELEMENTO SUBJETIVO</i>	27
3. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA	28
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	28
1.2 NO BRASIL	29
4. MINISTÉRIO PÚBLICO, APLICABILIDADE E JURISPRUDÊNCIA	37
4.1 MINISTÉRIO PÚBLICO - CASO CONCRETO	38
4.2 CORRENTES DIVERGENTES	41
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
6. ANEXOS	51

INTRODUÇÃO

Trata-se de Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), com o escopo de abordar a possibilidade ou não da aplicação do princípio da insignificância no âmbito da improbidade administrativa, gerando para o presente trabalho uma modesta miscelânea entre Direito Administrativo e Direito Penal.

A concepção do tema foi optada diante o marco em que o país se encontra, diante uma população totalmente revoltada com seu âmbito político e que não mais compactua com essa farra brasileira de corrupção, já que o Brasil ocupa a 96ª posição no ranking da corrupção.

Destarte, o Ministério Público Federal vem crescendo e ganhando força a cada dia em que se passa, em se tratando de combate à corrupção. E como estagiário da Procuradoria da República no Distrito Federal, atuando no ofício de Combate à Corrupção, possuo uma visão diferente do modo de atuação do Ministério Público Federal, visão esta que será fomentada durante este trabalho.

O presente trabalho será desenvolvido com o escopo de facilitar a percepção do leitor sobre a aplicabilidade, ou não, do supramencionado princípio aos atos de improbidade administrativa e/ou nos crimes cometidos contra a Administração Pública, bem como a importância que o *parquet* possui seu principal método de atuação em relação ao combate à corrupção.

Neste entendimento, a monografia será iniciada com a conceituação dos princípios norteadores da administração pública, objetivando o melhor entendimento do leitor para que se esclareça uma melhor compreensão sobre o próximo tópico que será a Improbidade Administrativa. Após a abordagem da Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 - LIA, chega-se ao ápice do trabalho que será a aplicabilidade do princípio da insignificância no âmbito da improbidade administrativa, trazendo para o trabalho, doutrina, jurisprudência e a atuação do próprio Ministério Público detentor da legitimidade neste âmbito.

Em síntese, por mais que a pesquisa tenha como foco central o Direito Administrativo, não menos importante se faz a pesquisa em Direito Penal na qual se conceitue o princípio da insignificância, já que o autor irá embasar sua aplicabilidade no âmbito da improbidade administrativa.

Concentrar-se-á esforços na LIA, Lei nº 8.429/1992, com uma extensa análise doutrinária, trazendo conceitos ao passo de chegarmos na jurisprudência atuais sobre a lei que revolucionou os crimes de “colarinho branco” no país, e principalmente, os entendimentos diversos que temos nos tribunais superiores.

Como última abordagem, busca-se entender como o Ministério Público Federal atua aplicando o princípio da insignificância em seus processos e procedimentos, que não torna esta aplicabilidade judicial, mas sim em fase de investigação antes da própria propositura da ação judicial, já que os processos ou procedimentos são arquivados com base na Orientação nº. 3 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 ORIGEM

O nascimento da Administração Pública está totalmente relacionado com a consagração dos ideais da Revolução Francesa de 1789, bem como, com o surgimento do Estado de Direito, a partir da aplicação de ideais liberais revolucionárias da burguesia francesa e na teoria da tripartição dos poderes, o poder estatal é limitado e o direito administrativo nasce como um sub ramo do direito, ao lado do direito privado, regulando por sua vez o equilíbrio entre as prerrogativas da Administração e os direitos dos administrados.¹

Com a queda do Estado absolutista, o Estado de Direito surge com a função de promover novamente a justiça e o bem-estar social, e para tanto, cria-se os poderes legislativo, executivo e o judiciário, independentes e harmônicos entre si. O poder Executivo possui como incumbência principal a administração do que é público, realizando todos os atos inerentes à esta função; o Poder Legislativo, por sua vez, tem como função principal a edição de leis; o poder Judiciário, por fim, possui seu aspecto principal, a de julgar, exercendo a função jurisdicional estatal.

Ressalta-se que é impossível realizar um estudo da administração sem que aborde seus princípios norteadores, portanto, passaremos agora ao estudo dos princípios básicos ou gerais da administração pública.

1.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES

Os princípios, como uma das fontes do direito, desempenham funções relevantes para o ordenamento jurídico brasileiro, pois eles retratam valores inerentes a toda à sociedade, bem como respaldam o estado democrático de direito. Já na esfera administrativa, os princípios estabelecem um equilíbrio necessário entre as prerrogativas da Administração e os direitos dos administrados, nas quais devem sempre buscar o interesse da sociedade.

Para Irene Patrícia Nohara² os princípios são normas jurídicas de caráter geral e elevada carga valorativa.

¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo. Método. 2018. p. 29

² NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas. 2017. p. 55.

Ressalta-se que os princípios básicos da Administração Pública podem ser subdivididos em princípios expressos e implícitos, dependendo de estarem ou não arrolados no rol do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

Importante salientar, que os aludidos princípios devem ser observados por toda a Administração Pública, bem como a direta e indireta, de qualquer dos poderes, da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios. Até mesmo, os particulares que estejam no exercício de alguma função pública, como por exemplo as organizações sociais que recebem recursos públicos para o cumprimento de atividades de interesse coletivo, são obrigados a observar os supramencionados princípios.

Nesta linha de raciocínio, não existe exceção à observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência por parte da Administração Pública. Para Ricardo Alexandre,³ o legislador constituinte deixou claro, ao se atentar, que as funções administrativas não cabem somente ao poder executivo, mas também, ao legislativo e ao judiciário em suas funções atípicas, portanto, no exercício da função administrativa, todos os poderes de todas as esferas da federação devem observar, abarcar, obedecer e seguir os princípios básicos da Administração Pública.

Destarte, diante de toda esta importância dos princípios fundamentais à administração, torna-se imprescindível estudar, de forma separada, os princípios norteadores da Administração Pública, para o melhor entendimento das ilicitudes abarcadas pela improbidade administrativa, que veremos posteriormente neste trabalho. Diante disto passaremos agora a abordar, na individualidade, os princípios constitucionais expressos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

1.2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Trata-se do princípio que estabelece que toda e qualquer atuação da Administração Pública, deve ser outorgada por lei. O princípio da legalidade é um dos princípios mais consideráveis pelo arcabouço jurídico que rege a administração, tendo em vista que, a administração somente poderá agir segundo o que a lei determina, e não, contra a lei ou além

³ ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018. p. 175.

da lei. Assim, como na esfera privada, o indivíduo poderá fazer tudo o que a lei não veda (princípio da reserva legal), o administrador público somente poderá atuar quando a lei o autorizar (princípio da legalidade estrita).

Para Hely Lopes Meireles, “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.⁴

Portanto, quando visto sob vista do particular, o suso mencionado princípio, caracteriza-se pela autonomia de vontade das partes, conforme prevê o artigo 5º, inciso II da Constituição Federal “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Destarte, quando visto sob a ótica da Administração Pública, o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, é caracterizado pela restrição de vontade do administrador, já que ele somente poderá agir se assim a lei determinar.

O supramencionado princípio se caracteriza pela submissão dos agentes estatais as leis que o próprio Estado edita, um dos princípios basilares do Estado de Direito, caso este seja desrespeitado, a atividade estará comprometida sob pena de nulidade dos atos praticados. Infelizmente, o que se pode perceber, na atualidade, a pratica é o não cumprimento dos princípios basilares da administração pública, o que certamente enseja a impossibilidade de atender os interesses coletivos da sociedade, já que a lesão a este princípio é uma lesão direta a própria norma.⁵

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:⁶

Violar um princípio é muito mais grave do que violar uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda estrutura nelas esforçada.

Por conseguinte, este princípio é visto como uma das principais garantias aos direitos individuais e coletivos, pois, o princípio da legalidade garante que a atuação do Estado, em toda sua soberania, esteja limitada ao que a lei autorizar, prevenindo, por sua vez, ações tiranas e autoritárias tendentes a restringir direitos da sociedade como um todo, fluindo então o Estado Democrático de Direito.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros. 2016. p. 93.

⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo: MÉTODO. 2018. p. 36.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo. Malheiros. 2016. p. 991.

1.2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O princípio da impessoalidade institui, constitui, que os atos administrativos necessitam ser praticados atendendo o interesse público, e não os interesses privados de terceiros ou mesmo do agente administrativo. Impende salientar que a administração em seus atos podem, tanto, beneficiar ou prejudicar seu agente, todavia, os atos administrativos devem ser cumpridos mesmo assim, tendo em vista, que o administrador público com supedâneo neste princípio, é obrigado a distanciar-se de suas vontades próprias, visto que ele é um representante da sociedade, e, deve agir em benefício dela.

Portanto, a impessoalidade, um novo princípio dado pelo legislador constituinte na CF de 88, para a Administração Pública é examinada sobre alguns aspectos, sejam eles: vedação à promoção pessoal dos agentes públicos; dever de isonomia, e; dever de conformidade aos interesses públicos. Tendo em vista esta novidade, a doutrina brasileira tem sido controversa, já que uns assemelham-se ao princípio da isonomia, já outros acham que se equipara ao princípio da finalidade pública, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro.⁷

o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. Aplicação desse princípio encontra-se, por exemplo, no artigo 100 da Constituição, referente aos precatórios judiciais; o dispositivo proíbe a designação de pessoas ou de casos nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

Por outro lado, Celso Antônio Bandeira de Mello⁸ possui entendimento diverso:

Nele se traduz a ideia de que Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenlos. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O Princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia (...).

Nesta linha de raciocínio, nota-se que o princípio da isonomia é uma das características do princípio da impessoalidade, pois é objetiva a igualdade de tratamento que a administração deve realizar entre os indivíduos, deve tratar todos de forma igualitária, sem favorecimento ou perseguições.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 103.

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 117.

Conclui-se que, este princípio, inovador, trazido pelo legislador da carta magna, é possível que a administração exerça de forma igualitária a busca pelos interesses públicos, e, que somente assim, poderemos chegar à um bem comum e justo para toda nossa sociedade.

1.2.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Como trata-se da Administração Pública, os agentes não estão mexendo em seus bens privados e sim com bens coletivos, na tentativa de alcançar o melhor para o interesse social, impõe-se a necessidade de atuação aos administradores públicos à ética, traduzida na competência de distinguir o que é probo do improbo, o que está totalmente ligado a boa-fé por parte deste administrador.

Para Alexandre Mazza:⁹

A moralidade administrativa difere da moral comum. O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração.

Saliente-se que o princípio da moralidade coincide com à ideia de bom administrador, que deve além de tudo agir de forma correta perante os bens públicos, ser um bom conhecedor da legislação vigente e cumpridor dos princípios éticos regentes da função administrativa. O bom administrador é aquele que consegue alcançar o melhor interesse social, utilizando-se dos meios legais dispostos a lei pela própria lei, e, só assim, alcançar os objetivos traçados.

Portanto, possuir uma conduta ilibada, exemplar, pautada pela moralidade e lealdade, boa-fé, é um preceito básico para qualquer agente que tratar da coisa pública, para qualquer administrador público. A sociedade, como um todo, nos dias de hoje, não só espera, mas anseia por gestores públicos que tratam da coisa pública onde não hajam de má-fé, deixando de afrontar o princípio da moralidade e passe agora a agir como um “bom administrador”.

Para a doutrina administrativa, a denominada moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum, vez que a moralidade administrativa se afasta da ideia comum de seus agentes sobre o que é probo ou improbo de forma ética. Destarte, o que importa é a noção objetiva para a moralidade administrativa, que é o cumprimento do conjunto de princípios e normas jurídicas da administração existentes no ordenamento jurídico brasileiro por parte de seu gestor.

⁹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva. 2018. p. 123.

É de sapiência de todos que moralidade no âmbito da administração não possui um conceito determinado, já que alguns os comparam com o bem comum ou interesse público, e ainda, há os que entendem que a possibilidade de extrair do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, já que este princípio se confunde com outros princípios aqui abordados.

1.2.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Este princípio impõe a Administração o dever do que hoje chamamos de transparência pública, todos seus atos devem ser tornados públicos, ao conhecimento da sociedade, permitindo que a sociedade tenha como forma de controle, ter conhecimento de todas informações inerentes a função pública do Estado. A publicidade dos atos administrativos está totalmente relacionada com o princípio da moralidade, já que com a existência da publicidade de seus atos, os agentes públicos tendem a agir de forma proba. Para Marçal Justen Filho “os governantes são constrangidos a prestar esclarecimentos e a responder por seus atos”.¹⁰

Para a sociedade, a Constituição Federal prevê uma série de institutos jurídicos que os permitam exigir a transparência das ações estatais, a exemplo do mandado de segurança (artigo 5º, inciso LXIX, CF), *habeas data* (artigo 5º, inciso LXXII, CF), ação popular (artigo 5º LXXIII, CF), bem como a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999,¹¹ prevê em seu artigo 2º, inciso V, que é obrigatória a “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo prevista na Constituição”, para os processos administrativos.

Muito embora a regra geral seja a publicidade dos atos da administração, a Constituição Federal prevê algumas hipóteses em que este princípio poderá ser limitado, são elas a segurança da sociedade e do Estado, prevista no artigo 5º, inciso XXXIII¹², e no artigo 5º, inciso LX,¹³ em defesa da intimidade ou o interesse social exigirem, ambas da Constituição Federal. Nota-se que, nos referidos dispositivos constitucionais, somente a lei

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 83.

¹¹ BRASIL. **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso: 23 nov. 2018.

¹² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 23 nov. 2018.

¹³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 23 nov. 2018.

poderá instituir regras de sigilo, sendo vedado a Administração Pública criar por meio de atos administrativos.

Para Irene Patrícia Nohara:¹⁴

A publicidade é princípio básico da Administração Pública, positivado no caput do art. 37 da Constituição Federal, que permite credibilidade pela transparência. É pela publicidade que os cidadãos têm conhecimento das ações dos administradores no trato da coisa pública. Ela também garante a defesa de direitos quando estes são violados pelo Poder Público, viabilizando a proteção da moralidade e a estabilidade das relações jurídico-administrativas.

Em regra, a publicização dos atos se refere à divulgação em órgãos oficiais e meios de imprensa escrita, sejam por diário oficial, jornais, etc. Como a maioria dos princípios aqui apresentados, o princípio da publicidade somente é possível graças ao Estado Democrático de Direito.

Compreende-se que a publicidade compõe muito mais do que a simples divulgação dos atos estatais, estabelecendo que a sociedade realmente tenha conhecimento dos atos da administração, saindo da clandestinidade e atingindo, por sua vez, a transparência que a sociedade necessita para a realização da fiscalização e controle.

Portanto, a regra é da publicidade, mas o Estado visando dar garantia aos seus próprios direitos constitucionais, bem como a proteção da sociedade e do próprio indivíduo, a própria Constituição Federal mitiga este princípio em razão dos direitos individuais.

1.2.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Introduzido por intermédio da Emenda Constitucional nº 19/98, o princípio da eficiência é o mais moderno e recente em relação ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Este princípio exige da Administração Pública que toda a sua atividade seja pautada pela presteza, rendimento funcional e perfeição, objetivando por sua vez a maior produtividade e redução de verbas e desperdícios públicos.

Ao impor aos agentes públicos a eficiência, este princípio atua de modo que os resultados sejam todos favoráveis à consecução dos fins que cabe a Administração Pública alcançar. Nota-se que para Hely Lopes Meirelles, o princípio da eficiência “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”.¹⁵

¹⁴ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 84.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 105.

Nesta esteira, a administração deverá primar pela elevada produtividade de seus agentes, pela celeridade de sua atividade, bem como pela busca pela economicidade e qualidade na prestação destes. Nota-se, porém, que como os outros princípios aqui abordados, o princípio da eficiência não é um princípio absoluto, ou seja, não poderá sobrepor-se aos demais princípios, como por exemplo, em razão do princípio da eficiência, o agente público não poderá ferir o princípio da legalidade, alegando dar cumprimento ao dever da boa administração.

Ricardo Alexandre nos traz a ideia de que “o princípio da eficiência exige o satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros, não se contentando com o atendimento apenas parcial de tais necessidades”.¹⁶

Portanto, o agente público em busca da eficiência em suas atividades, deve realizar a observância aos procedimentos previstos em lei, bem como na legislação vigente. Assim, o gestor público deverá atuar de forma que obedeça estritamente ao que a lei prevê, bem como seus princípios norteadores, mas também deverá agir de forma a que cumpra o princípio da eficiência, uma não podendo se sobrepor à outra. Portanto, a Administração Pública deverá sempre estar em busca da equidade e razoabilidade de todos os seus atos.

1.2.6 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE

Muito embora estes princípios não estejam elencados no rol da Carta Magna,¹⁷ eles possuem valores importantes em nosso sistema jurídico. Embora, eles sejam empregados como sinônimos, parte da doutrina brasileira destacam algumas particularidades que os distinguem.

Para Fernanda Marinela o princípio da razoabilidade “proíbe a atuação do administrador de forma despropositada ou trespasseira, quando, com desculpa de cumprir a lei, age de forma arbitrária e sem qualquer bom senso. Trata-se do princípio da proibição de excessos”.¹⁸

¹⁶ ALEXANDRE, Ricardo, João de Deus. **Direito Administrativo**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 200.

¹⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 23 nov. 2018.

¹⁸ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:625279>. Acesso: 23 nov. 2018.

Já para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:¹⁹

Embora a Lei nº 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto.

Este princípio surge com a competência de orientar como os agentes administrativos deverão interpretar e exercer sua função ponderando os fins pretendidos e os meios empregados na prática de um ato administrativo. Ele não busca substituir a vontade da lei pela vontade do aplicador do direito, ele apenas representa um limite para sua atuação, de modo a restringir o poder estatal, criando barreiras a administração para que não sejam tomadas decisões, arbitrárias, danosas, inadequadas, abusivas à coletividade.

Desta forma, não basta que os atos administrativos sigam estritamente o que a lei determina, é necessário realizar a análise dos meios empregados, para que sejam adequados, e só assim, atingir o fim almejado. As decisões tomadas pela administração que violem este princípio não serão consideradas inadequadas ou inconvenientes, por sua vez, elas são consideradas ilegais e ilegítimas, pelo fato de ofender o intuito da lei, por ofender princípio constitucional implícito, admitindo, no que lhe diz respeito, a correção pelo Poder Judiciário, realizando, tão somente, o controle da legalidade.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “Se a decisão é manifestamente inadequada para alcançar a finalidade legal, a Administração terá exorbitado dos limites da discricionariedade e o Poder Judiciário poderá corrigir a ilegalidade”.²⁰

Já o princípio da proporcionalidade, exige um certo equilíbrio do gestor público, isto é, possui como característica conter o excesso de poder estatal, para que seus agentes não ultrapassem os limites segundo a sociedade em que ele se encontra. Nesta linha de pensamento, cabe ao agente estatal agir de forma sensata, de forma que sua atuação seja de forma proporcional e equilibrada, como agiria o chamado “homem médio”, moldando-se aos anseios coletivos. Este meio termo, se assim posso dizer, é que deve ser direcionado pelo gestor públicos ao tomar suas decisões. Agindo de forma contrária, assim como o princípio da razoabilidade, violará princípio constitucional implícito e por fim a própria lei.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 111.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 112.

Para que a conduta do agente público seja considerada proporcional no caso concreto, esta conduta deverá conter três pressupostos para sua configuração: adequação (o equilíbrio entre o meio empregado e o fim desejado); exigibilidade (a conduta não poderá conter meios danosos para se alcançar o interesse público, deverá ser necessária); proporcionalidade em sentido estrito (as desvantagens de sua conduta não poderão ser maiores que as vantagens conquistadas).

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem ser aplicados e observados, principalmente, nos atos discricionários de seus agentes, ou seja, aqueles atos que possuem escolha, que se admite o administrador escolher o que é o melhor para a sociedade. E por isso o legislador trouxe no artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, parágrafo único, diversos exemplos de aplicação de tais princípios, determinando que os processos administrativos observem: a adequação entre meios e fins²¹; cumprimento das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados²²; adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados²³.

Se o ato administrativo acarretar ações desproporcionais, desarrazoáveis, segundo o padrão do homem médio, excedendo aos limites que a lei estipula, este ato deverá ser anulado pelo Poder Judiciário. Em regra, o Poder Judiciário não interfere em atos discricionários de própria escolha do administrador, principalmente, quando este administrador possui mais de uma forma lícita de operar. Todavia, o controle realizado pelo judiciário nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, equivale-se, de fato, no controle da legalidade ou legitimidade, e não no controle de mérito. E por sua vez, sendo um ato ofensivo aos princípios constitucionais ou implícitos a constituição, este ato deverá ser anulado.²⁴

José dos Santos Carvalho Filho lembra, que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade “não incidem apenas sobre a função administrativa, mas, ao contrário, incide sobre qualquer função pública, inclusive sobre a função legislativa²⁵”. E nesta esteira, o

²¹ BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso: 23 nov. 2018.

²² BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso: 23 nov. 2018.

²³ BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso: 23 nov. 2018.

²⁴ ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 207.

²⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31.ed. São Paulo: 2017, p. 42.

Supremo Tribunal Federal, já julgou, por mais de uma vez, declarando a inconstitucionalidade de lei por violação de princípios. Como por exemplo, na ação direta de inconstitucionalidade, ADI 4.467 MC/DF:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ART. 91-A, CAPUT, DA LEI 9.504, DE 30.9.1997, INSERIDO PELA LEI 12.034, DE 29.9.2009. ART. 47, § 1º, DA RESOLUÇÃO 23.218, DE 2.3.2010, DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. OBRIGATORIEDADE DA EXIBIÇÃO CONCOMITANTE, NO MOMENTO DA VOTAÇÃO, DO TÍTULO ELEITORAL E DE DOCUMENTO OFICIAL DE IDENTIFICAÇÃO COM FOTOGRAFIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO POSTULADO DO LIVRE EXERCÍCIO DA SOBERANIA E AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PROPORCIONALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DA EFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERIGO NA DEMORA CONSUBSTANCIADO NA IMINÊNCIA DAS ELEIÇÕES GERAIS MARCADAS PARA O DIA 3 DE OUTUBRO DE 2010. 1.[...]. 2. A segurança do procedimento de identificação dos eleitores brasileiros no ato de votação ainda apresenta deficiências que não foram definitivamente solucionadas. A postergação do implemento de projetos como a unificação das identidades civil e eleitoral num só documento propiciou, até os dias atuais, a ocorrência de inúmeras fraudes ligadas ao exercício do voto. 3. A apresentação do atual título de eleitor, por si só, já não oferece qualquer garantia de lisura nesse momento crucial de revelação da vontade do eleitorado. Por outro lado, as experiências das últimas eleições realizadas no Brasil demonstraram uma maior confiabilidade na identificação aferida com base em documentos oficiais de identidade dotados de fotografia, a saber: as carteiras de identidade, de trabalho e de motorista, o certificado de reservista e o passaporte. 4. A norma contestada, surgida com a edição da Lei 12.034/2009, teve o propósito de alcançar maior segurança no processo de reconhecimento dos eleitores. Por isso, estabeleceu, já para as eleições gerais de 2010, a obrigatoriedade da apresentação, no momento da votação, de documento oficial de identificação com foto. 5. Reconhecimento, em exame prefacial, de plausibilidade jurídica da alegação de ofensa ao princípio constitucional da razoabilidade na interpretação dos dispositivos impugnados que impeça de votar o eleitor que, embora apto a prestar identificação mediante a apresentação de documento oficial com fotografia, não esteja portando seu título eleitoral. 6. Medida cautelar deferida para dar às normas ora impugnadas interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido de que apenas a ausência de documento oficial de identidade com fotografia impede o exercício do direito de voto.²⁶

1.2.7 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Por último, mas não menos importante, o princípio da supremacia do interesse público, propõe que toda atividade exercida pelo Estado deve ser em prol do interesse da sociedade. Se este objetivo não estiver presente em suas ações, o Estado estará violando a

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Sessão Plenária). Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade. **ADI 4467 MC/DF**. 2. A segurança do procedimento de identificação dos eleitores brasileiros no ato de votação ainda apresenta deficiências que não foram definitivamente solucionadas. Requerente: Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores. Requerido: Presidente da República. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2980042>. Acesso 23 nov. 2018.

própria lei, em desvio de finalidade, mesmo que haja em vista de um algum interesse estatal imediato, o objetivo almejado sempre deverá ser o interesse coletivo.²⁷

Nesta linha de raciocínio, o indivíduo, por si só, não é o destinatário final das atividades exercidas pela Administração Pública, mas sim a sociedade, como um todo. Já no final do século XIX²⁸, após o fim da era individualista exacerbada, o Estado passa agora a se identificar como *Welfare State*, ou seja, Estado de bem-social, com o objetivo principal de atingir o interesse coletivo. Portanto, o direito deixa de ser apenas uma forma de garantia dos direitos privados, e, agora, passa a ser visto como um meio de justiça social, um meio de conseguir um bem-estar coletivo. Muito embora ocorra conflitos entre o interesse coletivo e o interesse privado, há de se prevalecer o interesse coletivo sobre o interesse privado.

Rafael Carvalho Rezende Oliveira divide o interesse público em duas categorias: interesse público primário “relaciona-se com a necessidade de satisfação de necessidades coletivas (justiça, segurança e bem-estar) por meio do desempenho de atividades administrativas prestadas à coletividade (serviços públicos, poder de polícia, fomento e intervenção na ordem econômica)”; e interesse público secundário “é o interesse do próprio Estado, enquanto sujeito de direitos e obrigações, ligando-se fundamentalmente à noção de interesse do erário, implementado por meio de atividades administrativas instrumentais necessárias para o atendimento do interesse público primário, tais como as relacionadas ao orçamento, aos agentes público e ao patrimônio público”.²⁹

Hoje, o principal debate em cima deste princípio é pela própria dificuldade de se afirmar um conceito unívoco. É fato que não se pode confundir o interesse da própria administração com o interesse da sociedade em si, a Administração Pública deverá apenas ter como seu objetivo principal o interesse público primário, ou seja, deverá sempre buscar a satisfação coletiva.

Muito embora o princípio da supremacia do interesse público não esteja elencado no rol do artigo 37, caput, da Constituição Federal, este é uma das bases do direito norteador da administração, e pode ser encontrado, de forma implícita, em diversas manifestações do legislador constitucional, a exemplo do instituto de requisição da propriedade particular

²⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual. São Paulo: 2017, p. 34.

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 99.

²⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 45.

contido no artigo 5º, inciso XXV, da Constituição Federal.³⁰ Em razão disso, afirma-se que este princípio encontra-se implícito em nossa Carta Magna.

Diante disso, Ricardo Alexandre³¹ entende que:

podemos afirmar que a única razão de ser da Administração Pública é a necessidade da busca da consecução do bem comum da maneira politicamente definida pelo governo. A Administração é, portanto, o instrumental de que dispõe o governo para atingir o bem comum que, por princípio, se sobrepõe ao interesse privado.

Destarte, entende-se que os princípios, sejam eles expressos ou implícitos, são de suma importância para a gerência dos bens públicos, que por ser tratar de bens públicos deverão atender os melhores anseios da sociedade, de forma legal, impessoal, moral, público, bem como eficiente. E posto isso, aqui se mostra o por que dos estudos dos princípios norteadores da Administração Pública, para melhor entendermos a própria improbidade administrativa que veremos no próximo tópico, sem entender o por que os princípios são importantes e o por que eles norteiam a administração, não conseguimos entender como um agente público comete tais ilícitos em sua função.

Portanto, passa-se agora ao estudo da improbidade administrativa, seus sujeitos, sejam ativo ou passivos e suas sanções.

³⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano; BRASIL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 27 nov. 2018.

³¹ ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 170.

2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Um dos maiores males que assolam a sociedade brasileira nos dias atuais, a improbidade administrativa vem sendo reconhecida em nosso ordenamento jurídico, como ato ilícito, de longa data, como na constituição de 1946 que já previa o enriquecimento ilícito por influência ou com abuso de cargo ou função pública.³² Bem como no Decreto-Lei nº 3.240, de 8 de maio de 1941, que sujeitava a sequestro de bens as pessoas indiciadas por crimes que resultam de prejuízo a fazenda pública.³³ Ante a necessidade de analisarmos suas características, evidencia-se seu estudo em um capítulo distinto.

Nesta linha de pensamento e diante a cultura de corrupção instaurada no âmbito brasileiro, que o legislador constituinte de 1988 inovou ao trazer o ato de improbidade administrativa no capítulo da Administração Pública. Todavia, antes mesmo da Constituição Federal, na tentativa de punir os agentes ímprobos da administração o legislador criou a Lei nº 8.429, mas conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa – LIA. Nesta lei, foi definido o conceito de improbidade, seus sujeitos e sanções que o judiciário deverá aplicar em seus agentes ímprobos, o que veremos a seguir.

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Intrinsicamente alusiva à desonestidade, contrária à boa fé, à probidade e à ética, a improbidade é abordada por alguns doutrinadores de forma igualitária com o princípio da moralidade, como explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro:³⁴

Não é fácil estabelecer distinção entre moralidade administrativa e probidade administrativa. A rigor, pode-se dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de **honestidade** na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também

³² BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] §31 [...] A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso: 23 nov. 2018.

³³ BRASIL. **Decreto-Lei 3.240, de 8 de maio de 1941**. Sujeita a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública, e outros Art. 1º Ficam sujeitos a sequestro os bens de pessoa indiciada por crime de que resulta prejuízo para a fazenda pública [...]; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm. Acesso: 27 nov. 2018.

³⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 1008.

a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

Para outros autores a probidade é um subprincípio da moralidade, já para alguns a probidade possui um sentido mais amplo, abarcando a moralidade. Fato é que independentemente da teoria abraçada, é de conhecimento de todos que tanto para o dever de probidade quanto para a moralidade, é exigido dos agentes públicos à honestidade no exercício de suas funções, respeitando por sua vez os princípios da boa-fé, ética e lealdade.³⁵

Destarte, com a inserção do princípio da moralidade no texto constitucional, resultado de uma preocupação do legislador com a verdadeira farra de corrupção em que o país se encontrava, e se encontra até os dias atuais, a exigência da moralidade passou-se a se estender para toda administração, já que antes somente se punia as infrações de improbidade para dos agentes políticos e para os demais punia-se apenas aqueles que se enriqueciam ilicitamente em razão de seu cargo ou função na administração. Com esta maior abrangência da improbidade administrativa, agora no texto constitucional, passou-se a ser sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos, e como infrações, não temos apenas o enriquecimento ilícito.

Nota-se que, no momento em que se pensa em improbidade como uma tipo de infração, ato ilícito, as expressões improbidade e moralidade deixam de ser sinônimas, já que a improbidade administrativa possui um sentido muito mais amplo do que a moralidade administrativa, já que ela não abrange somente atos desonestos ou imorais, mas também, é principalmente, à atos violadores da lei. Na lei de improbidade administrativa, a lesão ao princípio da moralidade é apenas uma das diversas hipóteses dos atos de improbidade administrativa previsto em lei.³⁶

Realizada essa breve contextualização sobre a improbidade, torna-se prevacente o estudo sobre os elementos que constituem os atos de improbidade administrativa para conseguirmos diferencia-los dos atos que, por força da lei, são tidos como atos probos.

2.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Os atos de improbidade administrativa são compostos por alguns elementos, para Ricardo Alexandre “para que se configure o ato de improbidade administrativa e, por consequência, venham a ser aplicadas as sanções mencionadas no art. 37, §4º, da CF/1988,

³⁵ ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 913.

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 1011.

devem estar presentes os seguintes requisitos: sujeito passivo, sujeito ativo, conduta ímproba e elemento subjetivo”.³⁷ Os quais serão abordados adiante.

2.2.1 SUJEITO PASSIVO

Entende-se que aqueles que sofrem danos causados por agentes administrativos são os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa. Conforme Irene Patrícia Nohara “podem ser sujeitos passivos de improbidade as entidades lesadas elencadas no artigo 1º da Lei nº 8.429/92 e seu parágrafo único”.³⁸

Portanto, o próprio artigo 1º da Lei nº 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa, prevê as pessoas jurídicas públicas e políticas que poderão estar no polo passivo.

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Destarte, o parágrafo único do mesmo artigo prevê outras entidades privadas, que por receber incentivo, benefício, subvenção de órgão público também podem ser sujeitos passivos desta demanda.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Ante a análise do dispositivo legal aqui abordado, percebe-se que o sujeito passivo, por sua vez, abrange todas as pessoas jurídicas públicas e políticas de qualquer um dos Poderes. Percebe-se ainda, pela redação do parágrafo único, que entidades privadas também são elencadas pela legislação tendo em vista que estas entidades privadas recebem fomento do Estado, ou seja, pode-se elencar aqui algumas destas modalidades, sejam as chamadas organizações sociais (Sesi, Senai, Sesc, etc.), as entidades de sociedade civil de interesse público ou qualquer outro tipo de organização criada ou mantida com recursos dos cofres públicos.

³⁷ ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo**. 4. ed., rev., atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 915.

³⁸ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 7. ed. rev., atual. São Paulo: Atlas, 2018. p. 963.

2.2.2 SUJEITO ATIVO

Considera-se sujeito ativo desta relação, de acordo com a Lei de Improbidade Administrativa, o agente público, elencado no artigo 1º,³⁹ e o terceiro, que mesmo não tendo cargo ou função pública, equipara-se ao agente público se caso ele induza ou concorra para a prática dos atos de improbidade, ou até mesmo que ele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta, como prevê o artigo 3º.⁴⁰

Para tanto, o legislador teve todo o cuidado em conceituar o agente público em seu artigo 2º.⁴¹ O que se entende deste artigo é que, não é necessário ser servidor público com vínculo empregatício com a administração pública para ser qualificado como sujeito ativo desta relação jurídica. Já em relação aos servidores públicos, todas as categorias de servidores estão sujeitas à esta demanda, mesmo que ocupem cargos comissionados ou funções públicas, independentemente do regime contratual, seja função transitória ou permanente, e por qualquer das formas de provimento.

Ressalva-se, que quanto aos agentes políticos, por desfrutarem de algumas prerrogativas e prerrogativas especiais, algumas categorias, em razão destas prerrogativas, são protegidas pelo exercício de seu mandato. Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece que “É o caso, em primeiro lugar, dos Parlamentares que têm asseguradas a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos e a imunidade parlamentar”.⁴² Desta forma, a imunidade parlamentar impede a responsabilização dos agentes públicos que gozam desta inviolabilidade, não podendo ser responsabilizados civilmente, penalmente, administrativamente ou politicamente.

Além dos agentes públicos e políticos, a lei de improbidade também prevê a aplicação de sanções à terceiros que, mesmo não estejam revertidos de cargo ou função pública,

³⁹ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 1 jan. 2019.

⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 1 jan. 2019.

⁴¹ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 1 jan. 2019.

⁴² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 1023.

concorre ou induz para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie, mesmo que seja de forma direta ou indiretamente. Diante disto, percebe-se do dispositivo legal que o terceiro não pode praticar ato de improbidade administrativa separadamente, sendo totalmente necessário, para tanto, a participação de um agente público ou político.

2.2.3 ATO DANOSO

Os atos de improbidade, tido como atos danosos a administração pela Lei nº 8.429/1992, são compreendidos em quatro modalidades, quais sejam: a primeira é encontrada no artigo 9º, são atos que importam em enriquecimento ilícito, a segunda modalidade encontra-se expressa no artigo 10 e tipifica os atos que causam prejuízo ao erário. Neste ponto o legislador inovou ao trazer os atos que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, acrescentado pela Lei Complementar nº 157 de 2016 no artigo 10-A, e, por fim, mas não menos importante, o artigo 11 remete-nos aos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Nota-se que, conforme abordado no início deste capítulo, são imprescindíveis três elementos, o sujeito ativo e passivo e um dos atos expresso na LIA, para a caracterização dos atos de improbidade administrativa, que, muito embora, a lei use o termo ato, o ato de improbidade administrativa não corresponde somente a um ato administrativo, mas, também, pode equivaler a uma conduta ou omissão daquele agente público.

Cumprе salientar que o rol de atos de improbidade administrativa apresentado pelo legislador é meramente exemplificativo, não se tratando de enumeração exaustiva, cujo desenlace se pode perceber pelo uso do advérbio notadamente pelo legislador no *caput* de cada um dos artigos. Nessa linha de raciocínio esclarece Rafael Carvalho Rezende Oliveira:⁴³

A tipificação dos atos de improbidade administrativa é, em regra, aberta e o rol de condutas elencadas para sua configuração é exemplificativo, pois os arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, ao elencarem determinadas condutas que são tipificadas como atos de improbidade, utilizam-se da expressão “notadamente”, o que demonstra que outras condutas também podem ser enquadradas nos referidos tipos de improbidade.

Ademais, no que tange o artigo 10-A da Lei 8.429/1992, o novo texto apresentado pelo legislador não apresenta rol aberto de condutas, discriminando minuciosamente as condutas que constituirão ato de improbidade decorrente de concessão ou aplicação indevida de benefício tributário ou financeiro.

⁴³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo. Método. 2018. p. 909.

Percebe-se que nos termos do artigo 21 da LIA, a aplicação das sanções previstas nesta lei, se dão independente de: I – da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento (redação dada pela Lei nº 12.120 de 2009); II – da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou Tribunal ou Conselho de Contas.

De uma atenta análise dos incisos contido no artigo 21 da Lei de Improbidade, compreende-se que no que tange ao inciso II, alusivo aos Tribunais ou Conselhos de Contas, que a norma é de simples percepção, com o auxílio do artigo 71 da Constituição Federal, no qual se prevê a competência do Tribunal de Contas da União, verifica-se que a apreciação das contas dos agentes públicos não exaure todas as competências daquele colegiado. Como o Tribunal de Contas da União não faz parte do Poder Judiciário, suas decisões não possuem força de coisa julgada, sendo, a todo momento, suscetível de revisão, com supedâneo no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

Destarte, o inciso I merece uma apreciação mais cautelosa, tendo em vista que seria inaceitável penalizar qualquer indivíduo por um ato que não causou qualquer tipo de dano. Diante disto, escreve Maria Sylvia Zanella Di Pietro:⁴⁴

Tem-se que entender que o dispositivo, ao dispensar o “dano ao patrimônio público” utilizou a expressão patrimônio público em seu sentido restrito de patrimônio econômico. Note-se que a lei de ação popular (Lei nº 4.717/65) define patrimônio público como “os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico” (art. 1º, § 1º), para deixar claro que, por meio dessa ação, é possível proteger o patrimônio público nesse sentido mais amplo. O mesmo ocorre, evidentemente, com a ação de improbidade administrativa, que protege o patrimônio público nesse mesmo sentido amplo.

Portanto, compreende-se que o legislador quis dizer que as sanções podem ser empregadas mesmo sem a incidência de dano ao patrimônio econômico. Nesse sentido, é o que ocorre nos atos de improbidade administrativa previstos no artigo 11, que nos remete aos que atentam aos princípios da Administração Pública.

Por fim, tem-se que um mesmo ato de improbidade poderá se encaixar em todas as hipóteses trazidas pelo legislador no texto da Lei nº 8.429/1993, bem como, também, são passíveis de punições, tanto na esfera penal como na esfera administrativa, como por exemplo a ocorrência do crime previsto no artigo 312 do Código Penal, peculato, incidindo no enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, bem como atenta contra os princípios da Administração Pública e recaindo nas sanções penais.

⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1821.

2.2.4 DOLO E CULPA COMO ELEMENTO SUBJETIVO

O elemento subjetivo do dolo ou culpa é tido como obrigatório pelo sujeito ativo para a caracterização do ato de improbidade administrativa previsto na LIA. Para aplicar-se a lei de improbidade é, mas do que necessário, o uso do bom senso pela autoridade à frente do processo/procedimento, tendo em vista que indispensável analisar se a conduta ilegal em tela foi praticada por seu agente com culpa, dolo ou má-fé, para que realmente se possa entender o *modus operandi* daquele comportamento improbo.

Percebe-se que nos artigos que preveem os atos de improbidade, somente o artigo 10 e 10-A traz em seu texto a previsão de ser em ação ou omissão, dolosa ou culposa. É dificultoso entender se realmente foi a intenção do legislador colocar o elemento subjetivo somente nos artigos mencionados, ou se houve falha, já que se pode encontrar estes elementos em diversos outros artigos na Lei de Improbidade, como por exemplo no artigo 5º “Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”.

Nesta linha de raciocínio escreve Maria Sylvia Zanella Di Pietro:⁴⁵

No caso da lei de improbidade, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.

Por isso, a inclinação da jurisprudência é a de somente se reconhecer o elemento subjetivo culposos nas hipóteses dos artigos 10 e 10-A da LIA, já que o próprio dispositivo prevê expressamente a sua ocorrência. Para a caracterização das hipóteses trazidas nos artigos 9º e 11 requer a ocorrência, e sua possível confirmação, de dolo, tanto que, consegue-se mencionar que a culpa é presumida, como por exemplo no caso de enriquecimento ilícito.

⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1825.

3. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA

Tido como o escopo principal do estudo em epígrafe, o princípio da insignificância vem escancarando o merecimento de sua aplicação, já que esta teoria nos permite à não aplicação de punições severas demais à atos/fatos simples, sem muita relevância para o mundo jurídico e para a sociedade como um todo, tal como um simples beliscão ou uma mãe que em razão de extrema pobreza e necessidade furta um pão para dar de comer aos seus filhos, em estado de fome.

Para os doutrinadores alemães, o princípio da bagatela teve sua origem advinda das várias consequências causadas pelas guerras mundiais, nas quais o grande desemprego e a falta de dinheiro para comprar alimentos, juntamente com outros diversos fatores, instigaram, momentaneamente, a sociedade a realizar pequenos furtos, o que nós conhecemos hoje como furto famélico. Entretanto, há uma segunda corrente que entende que a origem do princípio da insignificância foi no direito romano, consoante os brocardos “*minimis non curat praetor*” (o magistrado não deve se preocupar com as questões insignificantes) e “*minimis non curat Lex*” (a lei não deve se preocupar com coisas mínimas).⁴⁶

Todavia, é de sapiência de todos que Claus Roxin introduziu o princípio da insignificância no direito penal, e nesse passo entende a maioria das doutrinas penalistas. O supramencionado princípio foi anunciado pela primeira vez no ano de 1964, atuando sobretudo na criminalização secundária, permitindo excluir de primeiro plano crimes de bagatela.⁴⁷

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A priori, o princípio da insignificância possui como sua principal premissa tornar a tipicidade material do agente egressa, em razão de sua baixa reprovabilidade social e em corolário de sua ínfima lesão aos bens jurídicos tutelados.

Eugênio Pacelli⁴⁸ destaca que:

A expressão insignificância, ou crimes de bagatela, posta aqui como princípio geral da parte especial, pretende cumprir exatamente essa função redutora do excesso penal, perfeitamente justificada no sistema de interpretação de ora cuidamos de expor. Relembre-se, no particular, de que o próprio Código Penal reconhece o

⁴⁶ CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal 1: parte geral**. 22. ed. São Paulo. Saraiva. 2018. p. 73

⁴⁷ JUNQUEIRA, Gustavo. **Manual de Direito Penal: parte geral**. 4. ed. São Paulo. Saraiva. 2018. p. 42

⁴⁸ PACELLI, Eugênio. **Manual de Direito Penal: Parte Geral**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 60

menor desvalor do resultado (e talvez até da ação) na subtração da coisa de menor valor, consoante se vê do texto expresso contido no art. 155, § 2o, CP. Ali, se prevê hipótese de diminuição obrigatória da reprimenda, por meio de juízo de correlação entre o valor da coisa e seu significado no patrimônio.

Nesta linha de raciocínio, frisa-se que, no mundo jurídico, insignificante é aquilo que não possui importância, valor ou relevância. Portanto, para o direito penal brasileiro, a conduta do agente é insignificante quando ela se apresenta totalmente incapaz de lesar o bem jurídico tutelado pelo Estado, inofensiva, resultando em uma total desproporcionalidade em se punir por intermédio da intervenção estatal. Não se confunde, por sua vez, aos crimes ou infrações pequenas, independentemente de sua relevância, mas se impura à seriedade, intensidade ou amplitude da ofensa acarretada aos bens jurídicos que são tutelados por intermédio da via penal.

Nesse sentido explica Cesar Roberto Bitencourt:⁴⁹

A insignificância situa-se no abismo que separa o grau da ofensa produzida (mínima) ao bem jurídico tutelado e a gravidade da sanção que lhe é cominada. É nesse paralelismo — mínima ofensa e desproporcional punição — que deve ser valorada a necessidade, justiça e proporcionalidade de eventual punição do autor do fato.

Portanto, se o tipo penal busca tutelar a proteção dos bens jurídicos é pasmoso que o legislador tenha cogitado, alguma vez, introduzir em um tipo penal condutas que sejam absolutamente inócuas ou incapazes de lesionar o bem jurídico tutelado pelo Estado, motivo pelo qual se tal conduta não é passível de lesar o tutelado pelo Estado, e se a função da legislação penal é proteger este bem, não há razão pela qual se explique a tipificação de tal tipo penal. É que na legislação atual não se há tipificado comportamentos que sejam incapazes de produzir ou lesionar algum bem tutelado, motivo pelo qual não há que se falar em danos que são considerados fatos atípicos.⁵⁰

3.2 NO BRASIL

Cumpra salientar que o Brasil não possui previsão expressa em instrumento legislativo, seja constitucional ou infraconstitucional, que delineie os aspectos formais para a aplicabilidade do princípio da insignificância no âmbito jurisdicional brasileiro, sendo que este princípio é, seja dito de passagem, uma construção doutrinária e jurisprudencial que

⁴⁹ BITERCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: Parte Geral 1**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 83

⁵⁰ CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal 1: parte geral**. 22. ed. São Paulo. Saraiva. 2018. p. 74

passou a ganhar força, sendo utilizada em todo cenário jurídico brasileiro após a Constituição Federal de 1988.

Neste âmbito, após o Brasil adotar o Estado Democrático de Direito, deixando para trás o antigo modelo político constitucional com base no Estado de Direito, as leis passaram a garantir igualdade formal a todos perante a esfera judiciária, passando também a conter, em sua Carta Magna⁵¹, objeto e adequação social, tendo por base no princípio da dignidade da pessoa humana.

Portanto, apesar do Brasil ser um país com direito, a *priori*, positivado, a influência dos princípios, como fonte de direito, chega a ser imensa, de modo que temos hoje em nossa lei maior a positivação de princípios, tais como o suso mencionado princípio da dignidade da pessoa humana. Salienta-se, que a intervenção estatal penal somente se dará em *ultima ratio legis*, ou seja, a intervenção da lei ocorrerá, somente, quando for absolutamente necessário para a subsistência da sociedade, restando prejudicada à um mínimo imprescindível, resultado do princípio da intervenção mínima estatal, princípio regente das bases do direito penal.

Diante disso, tem-se hoje a unanimidade de aceitação nas cortes brasileiras do uso do princípio da insignificância, tanto que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça tem reconhecido as teses de ausência de tipicidade nos cognominados crimes de bagatela, aos quais são suscetíveis de aplicação do princípio da insignificância, sendo que à lei não lhe concerne inquietar-se com infrações de pequena monta, impossíveis de causar o mais ínfimo dano à coletividade.⁵²

Para tanto que surge o princípio da insignificância, pretendendo a exclusão da tipicidade penal válida no mundo jurídico, para os fatos que não gerem lesão ou risco de ofensa a um bem jurídico tutelado na esfera penal. Muito embora os atos com lesões insignificantes para os bens tutelados sejam deficitários de tipicidade formal, qual seja, como já abordado anteriormente, a simples caracterização de um fato ser tipificado formalmente, não configura a tipicidade material, posto que o bem tutelado não foi efetivamente lesado, ou, ao menos, lesado de uma forma tão irrisória a ponto de não se justificar a movimentação da máquina estatal.

E nesta esteira conceitua Ricardo Antônio Andreucci:⁵³

⁵¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 13 janeiro. 2019.

⁵² CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal 1: parte geral**. 22. ed. São Paulo. Saraiva. 2018. p. 74

⁵³ ANDREUCCI, Ricardo Antonio. **Manual de Direito Penal**. 12. ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2018. p. 46

O princípio da insignificância vem tendo larga aplicação nas Cortes Superiores (STJ e STF), sendo tomado como instrumento de interpretação restritiva do Direito Penal, que não deve ser considerado apenas em seu aspecto formal (tipicidade formal — subsunção da conduta à norma penal), mas também e fundamentalmente em seu aspecto material (tipicidade material — adequação da conduta à lesividade causada ao bem jurídico protegido

Por isso o princípio da insignificância opera como causa de exclusão da tipicidade, mais especificamente, da exclusão da tipicidade material, de uma ação ou omissão realizada pelo agente que está formalmente típica, excluindo, por sua vez, em razão da inexistência de lesão, ofensa ou seus riscos, a um bem jurídico penalmente relevante.

Em razão disto, o princípio da insignificância vem ganhando, cada vez mais, espaço no cenário jurídico brasileiro, tendo em vista que a jurisprudência usa-se dele como causa excludente da tipicidade dos crimes de bagatela, muito embora, como já visto anteriormente, este princípio não se encontra tipificado no ordenamento jurídico brasileiro, sendo somente uma criação doutrinária e jurisprudencial.

À vista disso, no âmbito da jurisprudência brasileira, o princípio da insignificância foi reconhecido pela primeira vez pelo Supremo Tribunal Federal no final da década de 80,⁵⁴ aplicando-o em um caso concreto, vejamos:

EMENTA: ACIDENTE DE TRÂNSITO. LESÃO CORPORAL. INEXPRESSIVIDADE DA LESÃO. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. CRIME NÃO CONFIGURADO. Se a lesão corporal (pequena equimose) decorrente de acidente de trânsito é de absoluta insignificância, como resulta dos elementos dos autos – e outra prova não seria possível fazer-se tempos depois – há de impedir-se que se instaure ação penal que a nada chegaria, inutilmente sobrecarregando-se as Varas Criminais, geralmente tão oneradas.⁵⁵

E desde então vem gerando diversas discussões a respeito de sua aplicabilidade e seus critérios, já que não se tem um conceito expresso do que seria irrelevante para o mundo jurídico, restando-lhe, esta valoração, ao livre arbítrio do julgador.

Todavia, a partir de 2004, o Ministro José Celso de Mello Filho no julgamento do HC 84.412 do Supremo Tribunal Federal estabelece para o supramencionado princípio quatro requisitos para sua aplicabilidade, que de forma reiterada pela mais alta instância do poder judiciário brasileiro vem sendo utilizada, a ponto de torna-se jurisprudência pacífica entre os ministros. Os requisitos apresentados são: 1) mínima ofensividade da conduta do agente; 2)

⁵⁴ JUNQUEIRA, Gustavo. **Manual de Direito Penal – parte geral**. 4. ed. São Paulo. Saraiva. 2018. p. 42

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Recurso em Habeas Corpus. **RHC nº 66.869**. Se a lesão corporal (pequena equimose) decorrente de acidente de trânsito é de absoluta insignificância, [...]. Recorrente: Clenilton Vieira Rigonato. Recorrido: Ministério Público Federal. Brasília, 17 de junho de 2014. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/...em...rhc-66869.../inteiro-teor-103070400>. Acesso 23 nov. 2018.

ausência total de periculosidade social da ação; 3) ínfimo grau de reprovabilidade do comportamento; e 4) inexpressividade da lesão jurídica ocasionada:

EMENTA: PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. IDENTIFICAÇÃO DOS VETORES CUJA PRESENÇA LEGITIMA O RECONHECIMENTO DESSE POSTULADO DE POLÍTICA CRIMINAL. CONSEQÜENTE DESCARACTERIZAÇÃO DA TIPICIDADE PENAL, EM SEU ASPECTO MATERIAL. DELITO DE FURTO. CONDENAÇÃO IMPOSTA A JOVEM DESEMPREGADO, COM APENAS 19 ANOS DE IDADE. "RES FURTIVA" NO VALOR DE R\$ 25,00 (EQUIVALENTE A 9,61% DO SALÁRIO MÍNIMO ATUALMENTE EM VIGOR). DOUTRINA. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. PEDIDO DEFERIDO. (HC 84.412, Rel. Min. Celso de Mello, 2a T., j. em 19-10-2004, DJ 19-11-2004).⁵⁶

Nesse sentido, também vem sendo aplicada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça estes requisitos, senão vejamos:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PENAL. FURTO SIMPLES. REINCIDÊNCIA DO RÉU QUE NÃO AFASTA A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. ÍNFIMO VALOR DA RES FURTIVA (R\$ 30,00). RECURSO. DESPROVIDO. **1. O princípio da insignificância deve ser analisado em conexão com os postulados da fragmentariedade e da intervenção mínima do Estado em matéria penal, no sentido de excluir ou afastar a própria tipicidade penal, observando-se a presença de "certos vetores, como (a) a mínima ofensividade da conduta do agente, (b) a nenhuma periculosidade social da ação, (c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e (d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada"** (HC n. 98.152/MG, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe 5/6/2009). 2. Em hipóteses excepcionais, é recomendável a aplicação do princípio da insignificância, a despeito de ser o acusado reincidente. 3. No caso, o acusado foi denunciado porque, em 5/12/2012, subtraiu um aparelho celular, avaliado em R\$ 30,00 (trinta reais), aproximadamente 5% (cinco por cento) do salário mínimo vigente à época dos fatos. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgInt no AREsp 1398288 / PI, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5a T., j. em 21/03/2019, publicado em 09/04/2019). (grifo nosso).⁵⁷

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Habeas Corpus. **HC 84.412/SP**. O princípio da insignificância - que deve ser analisado em conexão com os postulados da fragmentariedade e da intervenção mínima do Estado em matéria penal - tem o sentido de excluir ou de afastar a própria tipicidade penal, [...]. Paciente: Bill Cleiton Cristovão. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28HC+E+%2884412%2ENUM%2E%29%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/mrhstql>. Acesso 23 nov. 2018.

⁵⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial. **AgInt no AREsp 1398288/PI**. 1. O princípio da insignificância deve ser analisado em conexão com os postulados da fragmentariedade e da intervenção mínima do Estado em matéria penal [...]. Agravante: Ministério Público do Estado do Piauí. Agravado: José Marcelo Neuton Chaves. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=93453729&num_registro=201803030532&data=20190409&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 23 nov. 2018.

Somando a isto, registre-se o advento dos enunciados sumulares de número 589⁵⁸ e 599⁵⁹ do Superior Tribunal de Justiça, que reforçam ainda mais a aplicabilidade de tal princípio no âmbito de nossos tribunais superiores.

Neste aspecto, importante se faz uma breve explicação sobre os requisitos para aplicação do princípio da insignificância, conforme veremos a seguir: a) Mínima ofensividade da conduta do agente: o *modus operandi* do agente deve ser revertido do mínimo de hostilidade possível, para não se gerar ofensa à integridade moral ou físico da vítima/sociedade; b) Ausência total de periculosidade social na ação: novamente, o *modus operandi* do agente não pode conter violência ou grave ameaça, gerando, por sua vez, risco para os demais a sua volta; c) ínfimo grau de reprovabilidade do comportamento: o crime deve causar o mínimo de repúdio na sociedade como um todo, que causem o mínimo de reprovação de seus iguais; d) inexpressividade da lesão jurídica ocasionada: o princípio da insignificância somente será usado quando a lesão ocorrida seja ínfima ao bem jurídico tutelado, ao ponto de não produzir danos à terceiros.

Dito isto, percebe-se que a utilização do supramencionado princípio, apesar de não tipificado formalmente, atinge a todos os tribunais do nosso país, ganhando a cada dia em que se passa, como já dito anteriormente, mais força em nosso mundo jurídico, tanto é que são dos mais variados julgados em que se aplicam o referido princípio, e neste aspecto explica Guilherme de Souza Nucci:⁶⁰

Há várias decisões de tribunais pátrios, absolvendo réus por considerar que ínfimos prejuízos a bens jurídicos não devem ser objeto de tutela penal, como ocorre nos casos de “importação de mercadoria proibida” (contrabando), tendo por objeto material coisas de insignificante valor, trazidas por sacoleiros do Paraguai. Outro exemplo é o furto de coisas insignificantes, tal como o de uma azeitona, exposta à venda em uma mercearia. Ressalte-se que, no campo dos tóxicos, há polêmica, quanto à adoção da tese da insignificância: ora a jurisprudência a aceita; ora, rejeita-a.

Compreende-se, portanto, que o princípio deste estudo pode ser aplicado em diversos julgados. E neste sentido, várias são as jurisprudências em que se aplicam a insignificância, veremos agora algumas destas jurisprudências com o intuito de perquirir o seu entendimento.

⁵⁸ BRASIL. **Súmula** **589**. Terceira Seção. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27589%27\).sub](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27589%27).sub). Acesso em: 10 de jan. 2019.

⁵⁹ BRASIL. **Súmula** **599**. Corte Especial. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27599%27\).sub](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27599%27).sub). Acesso em: 10 de jan. 2019.

⁶⁰ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**. 14. ed. Rio de Janeiro. Forense. 2018. p. 184.

a) Nos crimes contra o patrimônio

Este campo deve abarcar a maior quantidade de incidência de aplicabilidade do princípio da insignificância. Tem-se que o valor do bem jurídico tutelado por três viés, o do agressor, o da vítima e o da sociedade, há bens que podem ser de valor para vítima, mas não para o agressor (não se aplica a insignificância), bem como pode haver bens que não ínfimos, tanto para o agressor como para a vítima, mas possuem um valor muito acima do que a média do poder aquisitivo da sociedade (também não se aplica).⁶¹

Portanto, tem-se como estimativa o valor do bem em questão, seja pecúnia ou sentimental, para a aplicação do mencionado princípio, conforme veremos a seguir:

EMENTA: Agravo Regimental no Habeas corpus. 2. Furto simples de blusa de frio, marca Adidas, no valor de R\$ 99,00. Sentença absolutória reformada pelo Tribunal. 3. Réu, à época da condenação, primário. 4. Aplicação do princípio da bagatela. Possibilidade. Precedentes. Peculiaridades do caso. 5. Reconhecida a atipicidade da conduta. 6. Ordem concedida para restabelecer a sentença de primeiro grau que aplicava o princípio da insignificância. (HC 139738 AgR/MG. Rel. Min. Edson Fachin. 2a Turma. j. em 08/06/2018. publicado em 01/08/2018)⁶²

EMENTA: PENAL. FURTO QUALIFICADO PELO CONCURSO DE PESSOAS DE UM CONE UTILIZADO NA SINALIZAÇÃO DE TRÂNSITO. VALOR ÍNFIMO DO OBJETO FURTADO (R\$ 34,00). RECORRENTE PRIMÁRIO E DE BONS ANTECEDENTES. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO COM EXTENSÃO DA ORDEM AOS DEMAIS DENUNCIADOS. (HC 101349/MG. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca. 5a Turma. j. em 20/09/2018. publicado em 01/10/2018)⁶³

b) Nos crimes de entorpecentes

Os tribunais superiores consideram o princípio da insignificância incompatível com o crime de tráfico de drogas, por se tratar de delito de perigo abstrato ou presumido. Portanto, de acordo com nossa jurisprudência, a insignificância não se aplica aos crimes de tráfico de drogas, vejamos:

EMENTA: HABEAS CORPUS – ATO INDIVIDUAL – ADEQUAÇÃO. O habeas corpus é adequado em se tratando de impugnação a ato de colegiado ou individual.

⁶¹ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**. 14. ed. Rio de Janeiro. Forense. 2018. p. 184.

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Agravo Regimental no Habeas Corpus. **AG.REG.HC 139738 AgR/MG**. 2. Furto simples de blusa de frio, marca Adidas, no valor de R\$ 99,00. Agravante: Alysso Daniel Alves. Agravado: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 08 de junho de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=747676716>. Acesso em: 13 jan. 19.

⁶³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Recurso Ordinário em Habeas Corpus. **RHC 101349/MG**. 1. A lei penal não deve ser invocada para atuar em hipóteses desprovidas de significação social, razão pela qual os princípios da [...]. Recorrente: Lucas Marques de Miranda. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, 20 de setembro de 2018. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=87907750&num_registro=201801937170&data=20181001&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 01 dez. 2018.

TRÁFICO – SUBSTÂNCIA ENTORPECENTE – PEQUENA QUANTIDADE – INSIGNIFICÂNCIA. O tráfico, pouco importando a quantidade da substância entorpecente, é crime que não viabiliza a observância do princípio da insignificância. (HC 141500/SP. Min. Marco Aurélio. 1a Turma. j. em 13/11/2018. publicado em 27/02/2019)⁶⁴

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. IMPORTAÇÃO DE SEMENTES DE MACONHA. ART. 33, § 1º, INC. I, PARTE FINAL, DA LEI 11.343/2006. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. TIPICIDADE DA CONDUTA. PRECEDENTES. (AgRg no REsp 1761768/SP. Min. Felix Fischer. 5a. Turma. j. em 25/09/2018. Publicado em 03/10/2018)⁶⁵

c) Nos crimes contra a Administração Pública

Embora a quantidade de julgados neste sentido seja mínima, o Supremo Tribunal Federal também reconhece a aplicabilidade do supramencionado princípio aos crimes contra a Administração pública, conforme o julgado abaixo:

EMENTA: AÇÃO PENAL. Delito de peculato-furto. Apropriação, por carcereiro, de farol de milha que guarnecia motocicleta apreendida. Coisa estimada em treze reais. Res furtiva de valor insignificante. Periculosidade não considerável do agente. Circunstâncias relevantes. Crime de bagatela. Caracterização. Dano à probidade da administração. Irrelevância no caso. Aplicação do princípio da insignificância. Atipicidade reconhecida. Absolvição decretada. HC concedido para esse fim. Voto vencido. Verificada a objetiva insignificância jurídica do ato tido por delituoso, à luz das suas circunstâncias, deve o réu, em recurso ou habeas corpus, ser absolvido por atipicidade do comportamento. (HC 112388/SP. Min. Ricardo Lewandowski. 2a. Turma. j. em 21/08/2012. Publicado em 14/09/2012)⁶⁶

Portanto, conclui-se que o princípio da insignificância, como já dito anteriormente, é utilizado em diversos julgados, mas como já explicitado, a jurisprudência não reconhece sua aplicabilidade em todos os casos, como mostrado nos casos de tráfico de drogas. Vencido este ponto, passaremos agora ao ponto central do presente trabalho que é a aplicabilidade, ou não, do princípio da insignificância no âmbito da improbidade administrativa, para tanto traremos

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Habeas Corpus. HC 141500/SP. O tráfico, pouco importando a quantidade da substância entorpecente, é crime que não viabiliza a observância do princípio da insignificância. Impetrante: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Coator: Relator do HC nº 390579. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 13 de novembro de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749246201>. Acesso em: 13 mar. 2019.

⁶⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Agravo Regimental em Recurso Especial. **AgRg no REsp 1761768/SP**. II - Outrossim, Prevalece na Quinta Turma deste Superior Tribunal de Justiça a diretriz no sentido de que não se aplica o princípio da insignificância aos delitos de tráfico de drogas [...]. Agravante: Halysson Teves dos Santos. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Felix Fischer. Brasília, 25 de setembro de 2018. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=88182651&num_registro=201802167568&data=20181003&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 13 mar. 2019.

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Habeas Corpus. HC 112388/SP. Verificada a objetiva insignificância jurídica do ato tido por delituoso, à luz das suas circunstâncias, deve o réu, em recurso ou habeas corpus, ser absolvido por atipicidade do comportamento. Paciente: Antônio Carlos de Oliveira. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 21 de agosto de 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2751590>. Acesso em: 14 abr. 2019.

diversos julgados, bem como, também, a atuação do Ministério Público Federal como a maior organismo público no combate à corrupção.

4. MINISTÉRIO PÚBLICO, APLICABILIDADE E JURISPRUDÊNCIA

Passa-se agora a abordar a principal indagação do presente trabalho, que é compreender se o princípio da insignificância, que como já visto possui um grande uso nos tribunais brasileiros, tem aplicabilidade no âmbito da improbidade administrativa, à luz da Lei nº 8.429 de 1992 - LIA⁶⁷, e para tal utilizaremos a jurisprudência dos referidos tribunais superiores, bem como utilizaremos a atuação do ministério público federal.

Muito embora o referido princípio tenha sua plena aplicabilidade no âmbito penal, cabe-nos destacar que a LIA não possui caráter penal, tratando-se de lei de cível que regula o artigo 37, §4º, da Constituição Federal,⁶⁸ no qual prevê sanções para os atos de improbidade, que são eles: a suspensão dos direitos políticos; a perda da função pública; a indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, na forma do que predispõe os artigos da LIA.

Cabe lembrar, que são eles: o artigo 9º que regula os atos que importam enriquecimento ilícito; o artigo 10 que prevê os atos que causam prejuízo ao erário e a inovação do legislação no artigo 10-A que compõe os atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; e por fim, o artigo 11 que regulamenta os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Atente-se ao fato de que por mais que a LIA seja uma lei cível, seus artigos preveem atos que além de importar a improbidade administrativa, apesar de não serem todos, também estão contidos no código penal brasileiro. Motivo pelo qual o ministério público federal, como detentor do direito de postular em nome da sociedade, ajuíza ação penal pública e ação de improbidade administrativa ao mesmo tempo, podendo o agente improbo receber punição em ambas, por uma única infração sem incorrer em *bis in idem*.

Questão interessante se faz em relação à aplicabilidade do princípio da insignificância nos crimes cometidos contra a Administração Pública, tendo em vista a natureza dos bens jurídicos tutelados. Primeiro, cabe-nos apontar que não é aconselhável a simples aplicação robótica de institutos, seja de qualquer uma das áreas do campo do direito, tendo em vista o seu desgaste natural. Para isso, apresentamos no presente trabalho jurisprudência sobre seu cabimento ou não em casos em concreto.

⁶⁷ BRASIL. **Lei de Improbidade Administrativa** (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992). Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 15 dez. 2019.

⁶⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 dez. 2018.

Razão pela qual, mas do que imprescindível, se faz a análise de jurisprudência neste sentido, e nesta acepção trazemos agora uma atuação do ministério público federal em um caso concreto.

4.1 MINISTÉRIO PÚBLICO ESTUDO DE UM CASO CONCRETO

Cumprе ressaltar que o Ministério Público é uma consequência da evolução do estado brasileiro e de sua democracia. Sua crônica nos remete a dois fatos históricos que resultaram na consagração do *parquet* como instituição e na ampliação de suas áreas de atuação, seja ela no período colonial sobre forte influência do direito lusitano, ou seja ela na criação da república brasileira, no qual se menciona pela primeira vez o ministério público no âmbito federal.⁶⁹

Para melhor análise do caso em concreto, se faz necessário a preservação do nome do agente infrator motivo pelo qual este trabalho apenas usará suas iniciais. Pois bem, trata-se de um Inquérito Civil de nº 1.16.000.000945/2017-62 (Anexo A) instaurado a partir de um inquérito policial encaminhado pela polícia do Senado Federal com o escopo de apurar supostas irregularidades praticadas por F.B.C, servidor efetivo do Senado Federal.

Consta do referido inquérito que a fraude consistia na simulação da realização de sua jornada de trabalho como servidor público, já que F.B.C, por diversas vezes, teria se direcionado ao Senado Federal tão somente para efetivar registros fraudulentos de entrada e saída em coletores biométricos, em ato contínuo à ilícita fixação de frequência laboral, ausentava-se de seu local de trabalho sem que realizasse sua devida contraprestação de serviços.

Diante disto, foi instaurado uma sindicância administrativa visando apurar a possível irregularidade trazida ao ministério público federal, que, por sua vez, resultou na penalidade de Advertência para o então servidor público.

Pois bem. Por intermédio do despacho de arquivamento nº 781/2018, de lavra do Procurador da República Anselmo Henrique Cordeiro Lopes, aquele órgão ministerial decidiu, por bem, que os atos de improbidade se caracterizam pela má-fé, na qual não se pode confundir com uma mera irregularidade administrativa, exigindo-se, por sua vez, a comprovação da conduta dolosa do servidor, ou, mesmo, excepcionalmente, a culpa grave quanto ao dano ao Erário, conforme pode se extrair do seguinte julgado:

⁶⁹ BRASIL. **Histórico do Ministério Público no Brasil.** Disponível em: <http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>. Acesso em: 20 dez. 2018.

ADMINISTRATIVA E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PAULA CÂNDIDO/MG. (I) OFENSA AO ART. 535, I E II DO CPC. INOCORRÊNCIA. (II) ALEGADO DESAPARECIMENTO DE UM TUBULÃO E DE TRÊS VIGAS AFASTADO PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM. PREJUÍZO AO ERÁRIO NÃO CONSTATADO. (III) INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO DOLOSO OU CULPOSO NA CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO QUE JUSTIFIQUE O AMOLDAMENTO DA CONDUTA NOS ARTS. 10 OU 11 DA LEI 8.429/92. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (...)2. Para a configuração dos atos de improbidade ora em exame, há necessidade de haver o preenchimento dos seguintes requisitos: (a) conduta ilícita; (b) improbidade do ato, configurada pela tipicidade do comportamento, ajustado nos arts. 10 ou 11 da LIA; (c) elemento volitivo, consubstanciado no dolo específico de cometer a ilicitude e causar prejuízo ao Erário – admitindo-se excepcionalmente, a modalidade culposa no art. 10; (d) dano efetivo ao ente estatal (art. 10 da LIA), sendo dispensado de comprovação, caso a conduta seja enquadrada no art. 11 da Lei mencionada, que exige tão somente ofensa aos princípios da Administração Pública. (...) (STJ – AgRG no REsp 1325577/MG. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. 1a. Turma. J. em 04/09/2014. Publicado em 17/09/2014)

Utilizando-se da lógica de que não houve dano ao erário, tendo em vista que foi lançado no referido ponto do servidor a “falta injustificada”, motivo pelo qual o servidor não recebeu pelos dias nos quais ele apenas registrou-se sem prestar sua devida contraprestação laboral, nos seguintes moldes:

Junta-se a isso o fato de que o entendimento diverso, com a propositura da respectiva ação de improbidade, estaria fadado a eventual rejeição da peça inicial e a sobreposição de recursos, os quais representariam um custo operacional desarrazoado, frente à ausência de prejuízo financeiro ocasionando aos cofres públicos e da ofensa significativa aos princípios administrativos, sendo aplicável ao caso o entendimento veiculado na Orientação nº 3 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. [...]

Dessa forma, em que pese os registros irregulares da entrada e saída promovidos em benefícios do investigado, não se verifica efetivo prejuízo ao erário deles decorrentes, nem eventual enriquecimento oriundo de tal atuação, não ensejando a necessidade de atuação deste órgão ministerial.

Assim, sem antever, no caso concreto, interesse público a ser tutelado pelo Ministério Público, determino o arquivamento do procedimento em epígrafe com esteio no art. 17, caput, da Resolução nº 87/2010 do CSMPPF. [...]

Expõe-se a homologação do referido despacho pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que coordena os núcleos de combate à corrupção do ministério público, nos seguintes moldes:

PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO. INQUÉRITO CIVIL ORIGINADO DO IPL Nº 004.2017-PLSF. SERVIDOR DO SENADO FEDERAL F.B.C SUPOSTO REGISTRO IRREGULAR DE ENTRADA E SAÍDA EM COLOTERES BIOMÉTRICOS (PONTO ELETRÔNICO), SEM A REALIZAÇÃO DA CONTRAPRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. DILIGÊNCIAS REALIZADAS. INSTAURADA COMISSÃO DE SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA. JUNTADA NOVE FILMAGENS DE OCORRÊNCIAS EM QUE O MENCIONADO SERVIDOR REGISTRAVA O PONTO, COMO SE INICIASSE A JORNADA, E DEIXAVA AS DEPENDÊNCIAS DO SENADO FEDERAL.

LOGO EM SEGUIDA. APLICADA A PENALIDADE DE ADVERTÊNCIA. LANÇADO FALTA INJUSTIFICADA ENTRE 19 A 27/01/2017. PROCEDIDO DESCONTO FINANCEIRO. SUFICIÊNCIA DAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS. HOMOLOGAÇÃO.⁷⁰

Vê-se, que o caso concreto trazido ao presente trabalho coloca em evidência a atuação do ministério público federal, que dentro de sua atuação arquiva procedimentos sem ao menos apresentar ao Poder Judiciário, que teria, nos moldes dos seus poderes constitucionais, a competência para efetuar o arquivamento de acordo com os entendimentos da jurisprudência atual dos tribunais superiores brasileiro. Nesse sentido escreve Cleber Masson:⁷¹

O Superior Tribunal de Justiça entende que somente o Poder Judiciário é dotado de poderes para efetuar o reconhecimento do princípio da insignificância. [...] Com o devido respeito, ousamos discordar desta linha de pensamento, por uma simples razão: o princípio da insignificância afasta a tipicidade do fato. Logo, se o fato é atípico para a autoridade judiciária, também apresenta igual natureza para a autoridade policial. [...] Para nós, o mais correto é agir com prudência no caso concreto, acolhendo o princípio da insignificância quando a situação fática efetivamente comportar sua incidência.

Percebe-se, também, que o arquivamento destes procedimentos que, em tese, seriam fadados ao fracasso na esfera judicial, traz uma grande economia para o estado brasileiro, tendo em vista a quantidade de recursos gastos na atuação do Poder Judiciário, bem como a superlotação de processos nas estantes dos tribunais brasileiros.

Portanto, com base nos princípios da eficiência, proporcionalidade, utilidade e da economia, o ministério público federal atua arquivando seus procedimentos, já que ele é o detentor da legitimação dos processos em nome da sociedade, sem levar a apreciação do Poder Judiciário. Todavia, conforme podemos analisar da argumentação para tal arquivamento, avistamos o uso da orientação nº 3 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – 5ª CCR⁷² que prevê:

“O combate à corrupção privilegiará os casos em que o prejuízo ao erário ou o enriquecimento ilícito, atualizado monetariamente, seja superior a vinte mil reais, tendo em vista os princípios da proporcionalidade, da eficiência e da utilidade. Nos casos em que o prejuízo for inferior, é admissível a promoção de arquivamento sujeita à homologação da 5ª Câmara, ressalvadas também as situações em que, a despeito da baixa repercussão patrimonial, verifique-se a ofensa significativa a princípios ou a bens de natureza imaterial mercedores de providências sancionatórias, no campo penal e/ou da improbidade administrativa”.

⁷⁰ Anexo B – Homologação.

⁷¹ MASSON, Cleber. **Direito Penal: Parte Geral** 1. 12. ed. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo. Método. 2018. p. 48.

⁷² BRASIL. **Orientação nº 3 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal**. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-3_2017.pdf. Acesso em: 15 abr. 2019.

O que em nosso entendimento, esta orientação chega a ser bastante perigosa tendo em vista que num país no qual pessoas morrem na fila de um hospital público todos os dias,⁷³ R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) não é proporcional para que seja aplicado o princípio da insignificância. Entende-se que nos procedimentos, como no caso em tela, em que não se tenha prejuízo ao erário, ou que seja pelo simples peculato de uma caneta ou um clipe, que o referido princípio seja muito bem aplicado pelo ministério público, mas o que a referida orientação da 5ª CCR traz é desumano para um país no qual a grande maioria de sua sociedade trabalha duro o mês inteiro para auferir um salário mínimo, que somando 12 (doze) meses, não chegaríamos aos R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) no qual se aplicaria o supramencionado princípio.

Vejamos a seguir que a própria jurisprudência, compreende-se pelos ministros, possui tratamento diferente à respeito do tema, percebe-se, portanto, duas correntes de entendimentos divergentes no que tange a aplicabilidade do princípio da insignificância nos crimes contra administração pública e nos atos de improbidade, são elas a corrente mais conservadora que não assimila a possibilidade de tal aplicabilidade, bem como, em sentido oposto, temos a corrente vanguardista que compreende tal possibilidade.

4.2 CORRENTES DIVERGENTES

Primeiro abordar-se-á a corrente vanguardista no qual tem-se a visão da possibilidade da aplicação do princípio da insignificância nos atos de improbidade administrativas contidos na LIA. Para tanto, essa corrente utiliza-se dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, economia e eficiência para justificar o entendimento de que nem toda conduta do agente tido como ímprobo merece as severas sanções estatais, bem como esta corrente defende que muito embora todos os agentes públicos devam ser regidos pela moral e à ética, o direito penal deve se atentar à tutela dos bens jurídicos que devem ser protegidos e não à ética ou à moral.

Nesse sentido coaduna o entendimento de Bitencourt.⁷⁴

Questão interessante é a aplicação do princípio da insignificância a determinados crimes, em razão da natureza ou importância do bem jurídico tutelado. Assim, por exemplo, nos crimes contra a Administração Pública, nos crimes de trânsito, ou,

⁷³ BRASIL. Por dia, 14 pessoas morrem por falta de leitos em hospitais do RJ. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/08/08/por-dia-14-pessoas-morrem-por-falta-de-leitos-em-hospitais-do-rj-diz-defensoria.ghml>. Acesso em 13 jan. 2019.

⁷⁴ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: Parte Geral 1**. 24 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 83

quem sabe, nos crimes de tráfico (pequeno) de entorpecentes. A importância, simplesmente, do bem jurídico tem levado significativo segmento jurisprudencial a não aceitar o reconhecimento da insignificância da conduta infracional em determinados crimes, v. g., nos crimes contra a administração pública. No entanto, tecnicamente, não há que se fazer essa restrição.

Bem como Fernando Capez:⁷⁵

Com relação à aplicação desse princípio, nos crimes contra a administração pública, não existe razão para negar incidência nas hipóteses em que a lesão ao erário for de ínfima monta. É o caso do funcionário público que leva para casa algumas folhas, um punhado de clips ou uma borracha, apropriando-se de tais bens. Como o Direito Penal tutela bens jurídicos, e não a moral, objetivamente o fato será atípico, dada a sua irrelevância.

Para esta corrente, a concomitância entre as instâncias justificam a flexibilidade das penas adotadas, ou seja, como no caso concreto apresentado, à pena sofrida pelo servidor do Senado Federal de advertência, bem como o lançamento de “faltas injustificadas”, alcançando o desconto financeiro em seus vencimentos, justificam a não perquirição na esfera penal, já que o referido servidor já obteve uma sanção proporcional ao delito cometido por ele, obtendo, portanto, um caráter educacional para aquela sanção imposta ao agente público ímprobo.

Em concordância com esta corrente, a seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPUTAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONSTRUÇÃO DA IGREJA DE SÃO JORGE, EM SANTA CRUZ, BAIRRO DA PERIFERIA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ. INDISPENSABILIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DOLO DO AGENTE, PARA CONFIGURAR-SE IMPROBIDADE, NOS CASOS DO ART. 11 DA LEI 8.429/92. CARÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO PROBATÓRIA CONSISTENTE, DE MODO A SUPORTAR JUÍZO CONDENATÓRIO QUANTO ÀS IMPUTAÇÕES DE ENRIQUECIMENTO LÍCITO, DANO AO ERÁRIO E CONDUTA DOLOSA DO AGENTE. RECURSOS ESPECIAIS AOS QUAIS SE DÁ PROVIMENTO. [...] 3. Ademais, o ato havido por ímprobo deve ser administrativamente relevante, sendo de se aplicar, na sua compreensão, o conhecido princípio da insignificância, de notável préstimo no Direito Penal moderno, a indicar a inaplicação de sanção criminal punitiva ao agente, quando o efeito do ato agressor é de importância mínima ou irrelevante, constituindo a chamada bagatela penal: de minimis non curat Praetor, neste caso, trata-se de contribuição do Município do Rio de Janeiro para construção de uma pequena igreja dedicada à devoção de São Jorge, na periferia da Cidade do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 150.000,00. 4. Recursos Especiais de CÉSAR EPITÁCIO MAIA e STÚDIO G. CONSTRUTORA LTDA, aos quais se dá provimento para afastar suas condenações por improbidade administrativa. (REsp 1536895/RJ. Rel. Napoleão Nunes Maia Filho. 1a. Turma. j. em 15/12/2015, publicado em 08/03/2016).⁷⁶

⁷⁵ CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal 1: parte geral**. 22. ed. São Paulo. Saraiva. 2018. p. 76

⁷⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). Recurso Especial. REsp 1536895/RJ.3. Ademais, o ato havido por ímprobo deve ser administrativamente relevante, sendo de se aplicar, na sua compreensão, o conhecido princípio da insignificância, de notável préstimo no Direito Penal moderno [...]. Recorrente: César

Por fim, para aqueles que defendem a aplicabilidade do princípio da insignificância nos crimes cometidos contra a Administração Pública, bem como no caso de improbidade administrativa, obtêm-se sua máxima nas sanções administrativas com o fulcro de se evitar o gasto exacerbado de recursos públicos, sejam eles físicos ou mesmo financeiros, tal cautela é realizada para impossibilitar que ocorra toda a movimentação da máquina estatal e, consequentemente, o dispêndio dos escassos recursos.

Doutra feita, uma corrente em pensamento contrário ao já exposto, possui uma grande força no âmbito dos tribunais superiores. A corrente conservadora, por sua vez, entende que o princípio da insignificância não deve ser aplicado aos crimes cometidos contra administração pública e/ou improbidade administrativa, tendo em vista que os agentes ímprobos lesam a moralidade pública e neste aspecto não se é possível dimensionar os danos causados ao bem tutelado, motivo pelo qual não se pode aplicar o princípio da insignificância.

Fernando Capez⁷⁷ escreve que:

Todavia, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica com relação a não aplicação da insignificância nos crimes contra a administração pública, entendendo que o bem jurídico tutelado pelo tipo penal é a moralidade administrativa, sendo esta insuscetível de valoração econômica. Nesse sentido, o julgado HC 310.458/SP, datado de 6 de outubro de 2016.

Para Rodrigo Janot Monteiro de Barros⁷⁸:

Nessa linha de raciocínio, é preciso assertar que o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência firme para afastar a aplicação do princípio da insignificância em crimes que, por sua natureza, representam o menosprezo de agentes públicos na condução de suas funções e em detrimento da sociedade ou que, em outras palavras, possuem grande capacidade de conspurcar o meio social. Por isso é que o princípio da insignificância não é, em regra, acolhido por aquela Corte Superior, quando em julgamento os crimes previstos no Decreto-lei 201, de 27.02.1967, ou aqueles praticados contra a Administração Pública, ainda que de pouca monta sejam os valores envolvidos nas condutas.

Portanto, para esta corrente doutrinária o agente público deve zelar dos interesses da sociedade com toda benquerença que possa existir, já que no mínimo deslize ele deve ser punido severamente, independentemente do dano ou prejuízo causado à Administração Pública.

Epitácio Maia. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 15 de dezembro de 2015. disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=55852184&num_registro=201500324197&data=20160308&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 02/04/2019.

⁷⁷ CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal 1: parte geral**. 22. ed. São Paulo. Saraiva. 2018. p. 77

⁷⁸ JANOT, Rodrigo. **Improbidade Administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro. Forense. 2016. p. 335.

Neste pensamento, não se admite a quantificação de danos causados já que eles são diretamente à princípios, como o já elencado princípio da moralidade administrativa ou pública, que possui um valor imaterial e por este motivo não se admite a aplicabilidade do princípio da insignificância.

E nesse sentido perdurou por muito anos o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, conforme pode-se observar:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA PARA CRIMES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS VIOLADOS. SÚMULA 284/STF. REVOLVIMENTO DA PROVA. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. (STJ – AgRg no Ag 1320840/MS. Rel. Arnaldo Esteves Lima. 5a. Turma. j. em 14/12/2010. Publicado em 02/02/2011).

Todos os atos que contrariem a lei, são considerados como imorais e não há como se medir tal ofensa, por tanto aquele agente público que cometer tais ilegalidades deverá arcar com as penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Diante o exposto, passa-se as considerações finais do presente trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É cediço que a corrupção é um crime que vem gerando diversos males à sociedade brasileira, motivo pelo qual este mal terá que ser desenraizado do cunho de nossa Administração Pública tendo em vista o seu grande potencial lesivo à sociedade em sua totalidade. O Ministério Público Federal aponta um desvio de cerca de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) por ano por esquemas de corrupção, o que provoca no âmbito nacional diversos efeitos nocivos, já que a falta de recursos congela todo o potencial estatal de promover todos os investimentos e incentivos que sociedade tanto anseia.

Para tanto, o direito em sua evolução histórica possui o dever de proteção ao cidadão, mesmo que esta proteção seja feita através da preservação da máquina estatal, ou seja, de forma indireta. Para tal apreço, nossa Carta Magna visa dizer os ditames aos quais nosso Estado irá se comportar, bem como nossos agentes públicos, trazendo aos seus agentes a aplicação de diversos princípios já estudados neste trabalho.

Neste contexto, percebe-se que por mais que os agentes públicos sejam regidos por todos os princípios constitucionais, sejam expressos ou não, no âmbito de suas atividades, pode ocorrer a possibilidade de deslizos em sua conduta pública que acarretaram atos de improbidade administrativa, contudo, verifica-se, hoje, uma maior maturidade de nosso Poder Judiciário no reconhecimento de que nem todos os atos ímprobos, que muito embora sejam típicos, causam prejuízos significantes aos bens jurídicos tutelados, motivo pelo qual o próprio ministério público possa arquivar seus procedimentos, sem ao menos levá-lo à análise judicial.

Nesta esteira, pode-se observar que duas correntes doutrinárias predominam neste aspecto, sejam aqueles que não reconhecem a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância no âmbito da improbidade e nos crimes contra a administração pública, chamados de conservadores, ou aqueles, chamados de vanguardistas, que defendem a possibilidade de sua aplicação em analogia ao direito penal, admitindo, por sua vez, a exclusão da tipicidade material daquele ato infrator.

Portanto, conclui-se que o simples cumprimento da norma pura a qualquer custo, como defendem os conservadores, parece-me equivocada e desarrazoada, podendo até acarretar maiores danos ao erário público tendo em vista os gastos da movimentação de toda a máquina estatal para investigar, processar e julgar aquele simples caso do exemplo de furto de um clipe. Portanto, o princípio da insignificância deve ser aplicado aos atos de improbidade administrativa.

E neste sentido se faz presentes as próprias sanções administrativas que a própria Administração Pública poderá aplicar aos seus agentes públicos, desde que não fira o princípio da proporcionalidade, já que no âmbito penal as penas não seriam tão severas. Por isso o tratamento dado pela Administração Pública aos seus agentes públicos ímprobos deve-se resguardar do princípio da proporcionalidade e razoabilidade não atingindo patamares maiores do que seriam aplicadas na esfera penal, tendo em vista o seu cunho de natureza sancionadora.

Ademais, percebe-se uma profunda alteração nos entendimentos de nossos julgadores dos tribunais superiores, ao ponto de se conceder na prática a aplicabilidade do princípio da insignificância nos atos de improbidade administrativa, mudando completamente seu entendimento anterior. Portanto, diante desta severa mudança, a discussão sobre o tema não se encontra de forma alguma encerrada, já que nos casos concretos não se vê uma jurisprudência uníssona, ao ponto de se afirmar ou não se o princípio da insignificância deve ser aplicado.

Neste ínterim, evidencia-se o acompanhamento doutrinário e, principalmente, das instâncias superiores aos diversos casos de improbidade que nosso Poder Judiciário recebe, trazendo à tona esta discussão para a sociedade compreender o que acontece em nosso país e concebendo a possibilidade de acompanhar e participar ativamente no âmbito de nosso Poder Judiciário.

Por fim, como contribuição acadêmica, sugere-se a criação de enunciados sumulares a respeito do tema, impossibilitando, por sua vez, um maior asoberbamento da máquina estatal, evitando-se a criação de milhares de processos e procedimentos fadados ao fracasso. Da mesma forma, sugere-se ao Ministério Público Federal a exclusão da Orientação nº 3 da 5ª Câmara de Coordenação de Revisão do Ministério Público Federal, tendo em vista que é um desrespeito ao cidadão brasileiro que recebe apenas um salário mínimo por mês de árduo trabalho, a faculdade de um Procurador da República arquivar um procedimento pautando-se exclusivamente no montante do prejuízo ao erário, ou que apenas modifique este quantitativo, já que estes R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) não representam a insignificância para a grande maioria das famílias brasileiras.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018.

ALEXANDRE, Ricardo, João de Deus. **Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: MÉTODO, 2018.

ANDREUCCI, Ricardo Antônio. **Manual de Direito Penal**. 12. ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2018.

BITERCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: Parte Geral 1**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] §31 [...] A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso: 23 nov. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 13 janeiro. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei 3.240, de 8 de maio de 1941**. Sujeita a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública, e outros Art. 1º Ficam sujeitos a sequestro os bens de pessoa indiciada por crime de que resulta prejuízo para a fazenda pública [...]; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm. Acesso. 27 nov. 2018.

BRASIL. **Lei de Improbidade Administrativa** (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992). Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso: 23 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 1 jan. 2019.

BRASIL. **Histórico do Ministério Público no Brasil**. Disponível em: <http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. **Súmula 589**. Terceira Seção. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27589%27\).sub](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27589%27).sub). Acesso em: 10 de jan. 2019.

BRASIL. **Súmula 599**. Corte Especial. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27599%27\).sub](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27599%27).sub). Acesso em: 10 de jan. 2019.

BRASIL. **Orientação nº 3 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal**. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-3_2017.pdf. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Por dia, 14 pessoas morrem por falta de leitos em hospitais do RJ. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/08/08/por-dia-14-pessoas-morrem-por-falta-de-leitos-em-hospitais-do-rj-diz-defensoria.ghtml>. Acesso em 13 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). Recurso Especial. **REsp 1536895/RJ.3**. Ademais, o ato havido por ímprobo deve ser administrativamente relevante, sendo de se aplicar, na sua compreensão, o conhecido princípio da insignificância, de notável préstimo no Direito Penal moderno [...]. Recorrente: César Epitácio Maia. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 15 de dezembro de 2015. disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=55852184&num_registro=201500324197&data=20160308&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 02/04/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Agravo Regimental em Recurso Especial. **AgRg no REsp 1761768/SP**. II - Outrossim, Prevalece na Quinta Turma deste Superior Tribunal de Justiça a diretriz no sentido de que não se aplica o princípio da insignificância aos delitos de tráfico de drogas [...]. Agravante: Halysson Teves dos Santos. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Felix Fischer. Brasília, 25 de setembro de 2018. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=88182651&num_registro=201802167568&data=20181003&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial. **AgInt no AREsp 1398288/PI**. 1. O princípio da insignificância deve ser analisado em conexão com os postulados da fragmentariedade e da intervenção mínima do Estado em matéria penal [...]. Agravante: Ministério Público do Estado do Piauí. Agravado: José Marcelo Neuton Chaves. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=93453729&num_registro=201803030532&data=20190409&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 23 nov. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Recurso Ordinário em Habeas Corpus. **RHC 101349/MG**. 1. A lei penal não deve ser invocada para atuar em hipóteses desprovidas de significação social, razão pela qual os princípios da [...]. Recorrente: Lucas Marques de Miranda. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, 20 de setembro de 2018. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=87907750&num_registro=201801937170&data=20181001&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 01 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Habeas Corpus. **HC 112388/SP**. Verificada a objetiva insignificância jurídica do ato tido por delituoso, à luz das suas circunstâncias, deve o réu, em recurso ou habeas corpus, ser absolvido por atipicidade do comportamento. Paciente: Antônio Carlos de Oliveira. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 21 de agosto de 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2751590>. Acesso em: 14 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Habeas Corpus. **HC 141500/SP**. O tráfico, pouco importando a quantidade da substância entorpecente, é crime que não viabiliza a observância do princípio da insignificância. Impetrante: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Coator: Relator do HC nº 390579. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 13 de novembro de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749246201>. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Habeas Corpus. **HC 84.412/SP**. O princípio da insignificância - que deve ser analisado em conexão com os postulados da fragmentariedade e da intervenção mínima do Estado em matéria penal - tem o sentido de excluir ou de afastar a própria tipicidade penal, [...]. Paciente: Bill Cleiton Cristovão. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28HC+E+%2884412%28ENUME%2E%29%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/mrhstql>. Acesso 23 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Recurso em Habeas Corpus. **RHC nº 66.869**. Se a lesão corporal (pequena equimose) decorrente de acidente de trânsito é de absoluta insignificância, [...]. Recorrente: Clenilton Vieira Rigonato. Recorrido: Ministério Público Federal. Brasília, 17 de junho de 2014. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/...em...rhc-66869.../inteiro-teor-103070400>. Acesso 23 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Sessão Plenária). Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade. **ADI 4467 MC/DF**. 2. A segurança do procedimento de identificação dos eleitores brasileiros no ato de votação ainda apresenta deficiências que não foram definitivamente solucionadas. Requerente: Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores. Requerido: Presidente da República. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2980042>. Acesso 23 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Agravo Regimental no Habeas Corpus. AG.REG.HC **139738 AgR/MG**. 2. Furto simples de blusa de frio, marca Adidas, no valor de R\$ 99,00. Agravante: Alysson Daniel Alves. Agravado: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 08 de junho de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadornpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=747676716>. Acesso em: 13 jan. 19.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal 1: parte geral**. 22. ed. São Paulo. Saraiva. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31.ed. São Paulo: 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. Rio de Janeiro: Forense. 2019.

JANOT, Rodrigo. **Improbidade Administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro. Forense. 2016.

JUNQUEIRA, Gustavo. **Manual de Direito Penal: parte geral**. 4. ed. São Paulo. Saraiva. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MASSON, Cleber. **Direito Penal: Parte Geral 1**. 12. ed. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo. Método. 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:625279>. Acesso: 23 nov. 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo. Malheiros. 2016.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**. 14. ed. Rio de Janeiro. Forense. 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo: MÉTODO. 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo. Método. 2018.

PACELLI, Eugênio. **Manual de Direito Penal: Parte Geral**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018.